



10 07 2017

De-8 nr. 263

A V I Z
la proiectul Legii contabilității
(nr.209 din 22.06.2017)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/02.04.1996, și ale Legii privind actele legislative nr.780/27.12.2001 și expune următoarele.

Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea nr.457 din 21.07.2017, *solicitat a fi inclus spre examinare în cadrul ședinței plenare a Parlamentului în mod prioritar.*

Conform Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr.112/2014, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a transpune în legislația națională prevederile acquis-ului comunitar în domeniul raportării financiare corporative (Anexa II la capitolul 3 Dreptul societăților comerciale, contabilitate și audit și guvernanță corporativă din titlul IV).

Potrivit Notei Informative, Ministerul Finanțelor a elaborat proiectul Legii contabilității pentru a asigura transpunerea Directivei 2013/34/EU cu suportul proiectului regional STAREP (Consolidarea activității de audit și raportare financiară în țările din Parteneriatul Estic) implementat de Centru pentru Reforma Raportării Financiare al Băncii Mondiale (în continuare Directiva 2013/34/EU).

Proiectul de lege are ca obiectiv stabilirea cadrului juridic, cerințelor generale și mecanismului de reglementare al contabilității și raportării financiare în Republica Moldova.

2. Deși, potrivit Notei Informative la proiectul de lege, Ministerul Finanțelor a elaborat și a publicat tabelul de transpunere a Directivei 2013/34/EU, iar ulterior a fost elaborat și prezentat Conceptul privind transpunerea Directivei 2013/34/EU și Directivei 2006/43/EU, proiectul de lege nu este însoțit de tabelul de concordanță, iar Nota Informativă nu conține informații privind existența acestuia sau a Declarației de compatibilitate.

Pct.21 din Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară aprobat prin Hotărârea Guvernului

nr.1345 din 24.11.2006, stabilește expres că indiferent de metodele de inserare selectate, se întocmește tabelul de concordanță (după modelul stabilit în anexa la respectivul Regulament), folosit pentru a demonstra compatibilitatea unui act normativ național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu actul normativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa, după caz, de către Guvern sau Parlament.

3. Potrivit art.47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului, dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor. Proiectul de lege nu este însoțit de informațiile respective, iar norma de dispoziție prevăzută la art.36 alin.(1) din proiect nu poate substitui reglementările de ordin procedural obligatorii procesului legislativ și nu constituie drept temei pentru nerespectarea acestora.

4. De asemenea, conform art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului și art.20 lit.d) din Legea nr.780/2001, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară. Informațiile aduse de autori privind sursele de acoperire a cheltuielilor nu conțin calcule economico-financiare privind cheltuielile ce urmează a fi efectuate din mijloacele bugetului de stat (ex. art.9 alin.(4) din proiect).

5. Iar, potrivit art.20 lit.e) din Legea nr.780/2001 și art.13 din Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006, proiectul de lege urma a fi însoțit de analiza impactului de reglementare care, însă, lipsește.

Obiecții de ordin tehnico-juridic

1. ~~Cu referire la titlul proiectului de lege, atenționăm asupra inadmisibilității~~ situației de aplicare a două acte legislative intitulată identic. Autorii proiectului de lege urmează să propună o soluție corectă și acceptabilă în vederea neadmiterii unor eventuale situații de confuzie și incertitudine în procesul de aplicare a proiectului de lege concomitent cu Legea contabilității nr.113/2007. Considerăm că, indiferent de argumentele invocate, aspectul dat aduce atingere principiilor generale ale legiferării stabilite la art.4 alin.(2) și alin.(3) din Legea nr.780/2001 prin încălcarea principiilor de concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației, precum și a oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente.

Legislația în vigoare conține multiple norme de trimitere la Legea contabilității fără specificarea numărului acesteia. În situația în care potrivit Notei informative, Legea contabilității nr.113/2017 se prevede a fi aplicată în continuare o perioadă nedeterminată (pînă la adoptarea eventuală a unui alt act legislativ aplicabil autorităților/instituțiilor bugetare) există riscuri de interpretări eronate cu referire la actele legislative ce conțin reglementări concurente. Nu este clară necesitatea

divizării cadrului legislativ în domeniu și separării reglementărilor în dependență de sursa de finanțare a entității (bugetară, privată).

Cu referire la legislația României, menționăm că Legea contabilității nr.82/1991 – a fost republicată, actualizată și menținută pînă în prezent, urmare aplicării tuturor proceselor de armonizare și transpunere a legislației comunitare, asigurînd unitatea reglementărilor generale în domeniu.

În lipsa unui proiect de lege din care să rezulte în mod clar soluții juridice concrete pentru aceste situații, este dificilă determinarea oportunității proiectului de lege în redacția propusă. Se încalcă principiile stabilității și predictabilității normelor juridice reglementate la art.4 alin.(3) din Legea nr.780/2001.

O situație de incertitudine, intrînd în contradicție cu principiul previzibilității, poate afecta securitatea raporturilor juridice care, potrivit opiniei Curții Constituționale expuse prin Hotărîrea nr.31/2016, trebuie privită cu mai mare strictețe în cazul regulilor cu implicații și consecințe financiare, încît cei vizați să cunoască precis întinderea obligațiilor impuse.

De asemenea, se va ține cont și de pct.10 din Hotărîrea Curții Constituționale nr.26/2010 care prevede că, pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încît să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, *cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.*

Astfel, întru neadmiterea unor eventuale situații ce pot conduce în mod direct ori indirect la încălcarea reglementărilor constituționale, considerăm necesară examinarea suplimentară a aspectelor invocate supra.

~~Această obiecție se referă în egală măsură aspectelor ce țin de utilizarea noțiunilor definite la art.3 din proiectul de lege, raportate la cadrul juridic existent.~~

2. La art.2, ce stabilește domeniul de aplicare:

- la lit.a) se va preciza dacă proiectul de lege urmează a fi aplicat subiecților atribuiți la categoria pieții financiare bancare și pieții financiare nebancale;

- la lit.b) textul "cu excepția celor bugetare" se va substitui cu textul "cu excepția autorităților/instituțiilor bugetare", în scop de rigoare juridică și redacțională, conform art.3 din Legea nr.181/2014;

- la lit.d) se va concretiza dacă legea se aplică sucursalelor băncilor din străinătate;

- la lit.f) norma urmează a fi adusă în deplină concordanță cu prevederile art.5 pct.36² din Codul fiscal, ori completată cu o normă de trimitere la acesta, în vederea asigurării aplicabilității permanente în caz de modificare sau completare a Codului fiscal.

3. *La art.3 alin.(1), în lipsa unor soluții juridice privind aducerea în concordanță a cadrului juridic existent cu noțiunile propuse în proiect, atenționăm asupra necesității de examinare suplimentară a riscurilor ce țin de interpretarea și aplicarea diferită a unor acte legislative ce conțin reglementări concurente. Totodată, la examinarea proiectului de lege se va ține cont de necesitatea coordonării noțiunilor prevăzute la art.3 din proiect cu noțiunile propuse la art.3 din proiectul Legii privind activitatea băncilor nr.217 din 29.06.2017, aflat la examinare în Parlament, în vederea neadmiterii unor contradicții.*

4. *La art.4, atenționăm asupra neconcordanței normelor din proiect cu prevederile art.4 și art.5 din Legea cu privire la întreprinderile mici și mijlocii nr.179/2016, în vigoare din 16.12.2016.*

5. *La art.8 alin.(1) pct.4) lit.f) urmează a se indica concret denumirea organului de contabilitate și raportare financiară, conform art.9.*

Textul alin.(3) necesită a fi revăzut sub aspect redacțional, pentru a se asigura înțelegerea corectă a sensului exact al normelor cuprinse.

La alin.(4) textul "Serviciul situațiilor financiare de pe lângă de pe lângă Biroul Național de Statistică" urmează a fi substituit cu sintagma "Biroul Național de Statistică", din considerentul că în calitate de structură subordonată, denumirea acesteia poate suferi modificări pe parcursul activității, care va conduce la necesitatea modificării legislației.

La alin.(3) și alin.(4) lit.h), cu referire la competențele *organelor centrale de specialitate al administrației publice, altor autorități publice*, autorii vor prezenta explicații și argumente necesare determinării scopului și finalităților urmărite, în vederea neadmiterii unor tălmăciri diferite și contradictorii. Considerăm că în redacția propusă, normele au caracter permisiv, discreționar, lacunar, coruptibil.

În acest sens menționăm că, potrivit art.27 lit.h) din Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr.98/2012, în exercitarea atribuțiilor lor, ministerul și altă autoritate administrativă centrală dispune de dreptul *să delege, în caz de necesitate, în mod discreționar, unele funcții sau atribuții autorităților administrative și serviciilor publice desconcentrate din subordine, precum și instituțiilor publice în care ele au calitatea de fondator, dacă aceasta nu contravine legislației.*

Prin urmare, norma art.8 alin.(4) lit.h) în redacția propusă nu poate fi acceptată deoarece are un sens mai larg, contravine art.27 din Legea nr.98/2012 și poate genera apariția unor conflicte de competențe.

Potrivit art.6 din Legea menționată, pentru soluționarea chestiunilor care, potrivit naturii lor și/sau conform însărcinării Guvernului, necesită o interacțiune mai strânsă, colaborarea dintre ministere și alte autorități administrative centrale se realizează, în caz de necesitate, prin încheierea acordurilor interinstituționale de colaborare. Conflictele de competență și disensiunile apărute în cadrul relațiilor dintre ministere și alte autorități administrative centrale se examinează și se soluționează în modul stabilit în Regulamentul Guvernului.

6. La art.9 alin.(2), textul "Serviciul situațiilor financiare" urmează a fi substituit cu sintagma "Biroul Național de Statistică".

7. La art.11 alin.(4), norma juridică urmează a fi concretizată prin raportare la prevederile art.8 alin.(3), în vederea neadmiterii unor interpretări diferite.

8. La art.12 alin.(2), cu referire la competențele Guvernului de aprobare a formularelor tipizate, atenționăm asupra necesității de corelare a acestora cu prevederile art.8 din proiect, care reglementează exclusiv care sunt organele de reglementare a contabilității și competența acestora. Spre deosebire de art.11 al Legii nr.113/2007, proiectul de lege nu atribuie Guvernul la această categorie.

9. La art.14, alin.(2) se va concretiza cine aprobă Planul general de conturi contabile.

10. La art.16, norma alin.(2) este de prisos și poate fi omisă, deoarece se deduce din conținutul alin.(1) și nu trebuie dublată.

11. La art.22 alin.(3) lit.e), alin.(4) lit.c), art.23 alin.(8) lit.k), art.33 alin.(7) sensul normelor propuse în proiect urmează a fi precizat, ținând cont de prevederile art.16 alin.(1) lit.e) și art.17 alin.(1) lit.d) din Directiva 2013/34/EU, pentru a exclude tălmăcirile diferite și contradictorii (conform art.18 și art.23 din proiect) în partea ce ține de aplicabilitatea acestora tuturor conducătorilor de entități, deoarece nu este clar dacă aceștia cad sub incidența normei, precum nu este clar ce *consiliu* se are în vedere. Or, proiectul de lege urmează să definească noțiunea de conducător.

12. La art.23 alin.(9), norma de reglementare urmează a fi explicată și argumentată suplimentar, în partea ce ține de *plățile către stat*, ținând cont de prevederile legislației în vigoare, deoarece Nota Informativă nu conține nici o informație relevantă în acest sens. Pentru înțelegerea corectă a normei la determinarea oportunității proiectului de lege, se va explica care pot fi *plățile către stat achitate în natură*, precum și semnificația textului "dacă oricare din aceste plăți depășește 1 700 000 lei în perioada de gestiune" (ex. în cazul achitării unor plăți în rate sau suma totală a plăților achitate).

13. La art.33 alin.(7), textul "*sînt obligați să se asigure că situațiile financiare individuale și raportul conducerii, situațiile financiare consolidate și raportul consolidat al conducerii sînt întocmite și publicate în conformitate cu cerințele prezentei legi și standardelor de contabilitate*", propunem să fie expus în felul următor "sunt responsabili de întocmirea și publicarea situațiilor financiare individuale și raportului conducerii, situațiilor financiare consolidate și raportului consolidat al conducerii în conformitate cu cerințele prezentei legi și standardele de contabilitate".

14. În temeiul art.30 lit.c) și d) din Legea nr.780/2001 care dispune că, dispozițiile finale și tranzitorii ale actului legislativ cuprind prevederi referitoare la

compatibilitatea noilor reglementări cu cele ale legislației comunitare, precum și indicarea, după caz, a perioadei de punere în aplicare a normelor armonizate cu prevederile legislației comunitare, în proiectul de lege printr-un articol separat urmează să se indice denumirea deplină și toate articolele care au fost transpuse din Directiva în cauză.

Potrivit pct.18 din H.G. nr.1345/2006, în cazul transpunerii parțiale ale unui act comunitar inițiatorul urmează să precizeze expres care articole/secțiuni etc. din actul comunitar respectiv sînt preluate efectiv, precum și orice alte informații relevante, menite să asigure o imagine clară asupra procesului de transpunere a actului respectiv al Uniunii Europene.

Totodată, se va explica aspectul neincluserii Directivei 2014/95/UE de modificare a Directivei 2013/34/UE în ceea ce privește prezentarea de informații nefinanciare și de informații privind diversitatea de către anumite întreprinderi și grupuri mari, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L.330/6 din 15.11.2014.

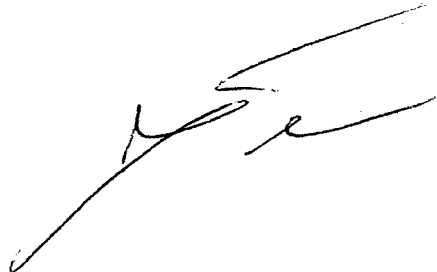
15. La art.35 alin.(3), nu este clară necesitatea specificării ”inclusiv prevederile privind contabilitatea în trezoreria de stat și trezoreriile teritoriale ale Ministerului Finanțelor”. Propunem excluderea acesteia, ca fiind de prisos.

16. La art.36 lit.a) norma de dispoziție care prevede că *Guvernul va prezenta Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în concordanță cu prezenta lege*, urmează a fi revăzută în scop de rigoare juridică și redacțională, pentru a exclude tălmăcirile diferite.

Atenționăm că, potrivit art.15 din Legea nr.780/2001 și art.47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului, *Guvernul nu este în drept să înainteze în Parlament propuneri legislative, ci doar proiecte de legi și de hotărîri*. Potrivit alin.(5) al articolului menționat, *propunerea legislativă reprezintă intenția de a se iniția elaborarea unui sau mai multor acte legislative, care vizează o anumită problemă sau un grup de probleme și care au menirea de a reglementa anumite domenii ale raporturilor sociale*.

Determinarea oportunității proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.

Ex. I. Gălușcă
Tel.820-579



Șef Direcție Generală
Ion CREANGĂ